

INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO ORGÁNICO Y FUNCIONAL DE LA VICEPRESIDENCIA PRIMERA Y CONSELLERIA DE CULTURA Y DEPORTE.

Mediante comunicación interna de la Ilma. Subsecretaria de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte, se solicita con urgencia informe jurídico sobre el proyecto de Reglamento referido. Atendiendo dicha petición, en virtud de las funciones de asesoramiento en derecho atribuidas a la Abogacía General de la Generalitat, según la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, y el Decreto 84/2006, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe sobre la base de las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Objeto y carácter del informe.

Es objeto de informe el proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte. La petición suscrita por la Subsecretaría solicita con carácter de urgencia la emisión del informe jurídico, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Decreto 84/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento es una disposición normativa de carácter reglamentario que versa sobre materias meramente organizativas de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat, en el presente caso de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

De acuerdo con los artículos 43.1.e) y 43.2 de la Ley 5/1983, del Consell, este tipo de reglamentos no exigen informe preceptivo de la Abogacía de la Generalitat, por tratarse de materias organizativas de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat, ni constituyen desarrollo o ejecución de una disposición legal. Por tanto, el informe de la Abogacía de la Generalitat no tiene carácter preceptivo, ni su tramitación requiere Dictamen del Consell Juridic Consultiu que tan solo se exige con carácter preceptivo en caso de “...proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones...” (art.10.4 Ley 10/1994, de Creación del Consell Juridic Consultiu).



No obstante, el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de la Generalitat, dispone “...los órganos competentes podrán solicitar informe de la abogacía de la Generalitat cuando lo consideren necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto de que se trate”.

En virtud de la disposición anterior, se emite el presente informe con carácter de facultativo y no vinculante, de acuerdo con la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, en relación con el artículo 18.1 del Decreto 84/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat. No obstante, es de advertir que la función legal que tiene encomendada la Abogacía de la Generalitat es la de asesorar en derecho a los órganos de la Administración, pero no la de sustituir a éstos en la adopción de decisiones propias de las competencias atribuidas.

Segunda.- Marco normativo y competencial.

El Decreto 10/2023, de 19 de julio, del President de la Generalitat¹, determina las Consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat, complementado por el Decreto 12/2023, de 20 de julio, del President de la Generalitat, que determina las Secretarías Autonómicas de la Administración del Consell. Mediante Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat².

El artículo 13 de la Ley 5/1983, atribuye al Consell como órgano colegiado de gobierno la potestad ejecutiva y reglamentaria. La potestad reglamentaria del Consell se ejerce en forma de Decretos (art. 32 Ley 5/1983), mediante su aprobación, a propuesta del Conseller competente por razón de la materia, al que corresponde elaborar y elevar el proyecto normativo que determina la estructura organizativa y funcional del Departamento del que es titular, para su aprobación por el Consell (art.28.f Ley 5/1983).

Corresponde al Vicepresidente Primero y Honorable Conseller de Cultura y Deporte elaborar y elevar al Consell el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte. Es el órgano jerárquico superior y titular del Departamento que dirige, y ejerce todas las competencias y atribuciones conferidas por la Ley 5/1983, del Consell, el artículo 3 del Decreto 10/2023, del President de la Generalitat, y cualquier otra que le confiera el ordenamiento jurídico en su ámbito de competencias, “...en materia de cultura, promoción cultural, patrimonio cultural y deporte”.

El artículo 22 del Decreto 112/2023, regula la Competencias de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

1. La persona titular de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte, en su condición de titular de la Vicepresidencia Primera, se encargará de los asuntos que el president de la Generalitat le encomiende que

¹ DOGV núm. 9643 bis/2023, de 19 de julio.

² DOGV núm.9647 bis/2023, de 25 de julio.



formen parte de las materias de la competencia de este. En la condición de titular de la vicepresidencia, asume las funciones de la presidencia del Consell en caso de vacante o en ausencia de su titular.

2. La persona titular de la Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte es el órgano jerárquico superior del departamento y ejerce todas las atribuciones conferidas por la Ley del Consell en el ámbito de las competencias que establece el artículo 3 del Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerías, y sus atribuciones, y cualquier otra que le otorgue el ordenamiento jurídico en el mencionado ámbito competencial.

Los artículos 23 ss. del Decreto 112/2023, del Consell, regulan la “Organización de la Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte”. El artículo 23 dispone:

1. La Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte se estructura en tres niveles, todos ellos sujetos a la dirección superior de su titular: nivel superior y nivel directivo, de conformidad con lo que dispone el presente decreto, y nivel administrativo.

2. El nivel administrativo de la Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte está constituido por todas las unidades dependientes directamente de los órganos superiores y del nivel directivo. Mediante orden de la Consellería se desarrollará, de conformidad con lo que disponga el reglamento orgánico y funcional de la Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte, el nivel administrativo, con los informes previos favorables de los órganos competentes en materia de hacienda y de función pública.

Tercera.- Estructura, forma y contenido.

El proyecto de Reglamento determina la estructura, organización y funcionamiento de los órganos superiores y directivos de la Vicepresidencia Primera y Consellería de Cultura y Deporte, emplazando el desarrollo del nivel administrativo de la Consellería a la Orden de desarrollo prevista en el artículo 23.2 del Decreto 112/2023, de conformidad con el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, y previos los informes favorables que, en su caso, correspondan.

El proyecto se compone de: Preámbulo; 3 títulos; 10 artículos; 4 disposiciones adicionales; 2 disposiciones transitorias; disposición derogatoria única; 2 disposiciones finales.

Tratándose de una norma reglamentaria debe ajustarse en su forma y estructura a la Ley 5/1983, del Consell, y al Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre Forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat. El proyecto consta de:

- Título de la disposición
- Índice
- Preámbulo
- Fórmula aprobatoria
- Articulado o parte dispositiva:
- Título I. Disposiciones Generales



Artículo 1. Competencias de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

Artículo 2. Órganos superiores, centros directivos y nivel administrativo.

Artículo 3. Sustituciones.

- Título II. Estructura y competencias de los órganos superiores, directivos y servicios centrales de la Conselleria.

· Capítulo I. Persona titular de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

-Artículo 4. Atribuciones de la persona titular de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

Capítulo II. Órganos superiores y directivos centrales de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte.

-Artículo 5. Secretaría Autónoma de Cultura y Deporte.

-Artículo 6. Dirección General de Cultura.

-Artículo 7. Dirección General de Patrimonio Cultural.

-Artículo 8. Dirección General del Deporte.

Capítulo III. Subsecretaría.

-Artículo 9. Subsecretaría.

· Título III. Organización territorial.

-Artículo 10. Direcciones Territoriales.

· Disposición Adicional Primera. Sector Público Instrumental adscrito a la Conselleria de Cultura y Deporte

· Disposición Adicional Segunda. Adscripción de museos y entidades culturales.

· Disposición Adicional Tercera. Adscripción del Archivo Histórico de la Comunitat Valenciana.

· Disposición Adicional Cuarta. El Patronato del Palmeral de Elche y el Patronato del Ministerio d'Elx.

· Disposición Transitoria Primera. Régimen transitorio de unidades y puestos de trabajo de nivel administrativo.

· Disposición Transitoria Segunda. Asunción temporal de competencias.

· Disposición derogatoria Única. Derogación normativa.

· Disposición Final Primera. Habilitación para el desarrollo y ejecución del Decreto.

· Disposición Final Segunda. Entrada en vigor.

De acuerdo con el Capítulo I del Título II, artículos 2 ss del Decreto 24/2009, cabe realizar las siguientes observaciones:

Durante la tramitación de la norma, en tanto no se produzca su aprobación, el título de la norma debe ir precedido de la expresión "...proyecto", de acuerdo con el art. 6.2. En el título del proyecto debe indicarse "*Proyecto de Decreto del Consell...*".



El proyecto de Decreto contiene un “índice”. El artículo 8 del Decreto 24/2009 lo permite *“...cuando así lo exija la extensión o contenido de la disposición”*. En realidad, la extensión del proyecto de ROF no requiere de un índice, salvo que se justifique su necesidad por razones de sistemática. Por otra parte, se observan en el proyecto ciertas discrepancias entre el índice y el articulado posterior, que deben subsanarse, pues lejos de clarificar sistemáticamente la disposición, inducen a confusión. Así:

El Título II que figura en el índice se intitula *“Estructura y competencias de los órganos superiores y directivos centrales”*, y en el articulado figura intitulado *“Estructura y competencias de los órganos superiores, directivos y servicios centrales de la Conselleria”*; el título del artículo 4 del índice no coincide con el título de dicho artículo en la parte dispositiva, debiendo añadir *“Vicepresidencia Primera”*; el título del Capítulo II del Título II que figura en el índice no coincide con el que figura en el articulado; el artículo 8 del índice debe emplear la denominación oficial de este Centro Directivo, esto es, *“Dirección General del Deporte”*, subsanación extensible al preámbulo y al artículo 2.1.e), de conformidad con el artículo 24 del Decreto 112/2023, del Consell.

El articulado se divide en Títulos, subdividiendo el Título II en tres Capítulos. El artículo 22.1 del Decreto 24/2009 permite la división del articulado en *“Capítulos”* cuando por razones sistemáticas no pueda dividirse exclusivamente en artículos, *“expresado brevemente su contenido”*. Es decir, el título de los Capítulos del proyecto debe ser una breve referencia a su contenido (art.22.2 Decreto 24/2009). En este sentido, no es necesario reiterar en cada título y capítulo la denominación completa de la Conselleria, siendo suficiente indicar «de la Conselleria». El artículo 3.1 del Decreto 24/2009, pretende evitar expresiones y adjetivaciones reiterativas, al decir *“...no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas...”*.

Respecto de la Disposición Adicional Primera, resulta más acertado titular la disposición *“...entidades adscritas a la Conselleria de Cultura y Deporte”*, pues dichas entidades no agotan necesariamente todo el sector público instrumental, y de este modo el título anticipa que ciertas entidades particulares quedan adscritas a la Conselleria con competencias en materia de cultura.

La Disposición Adicional Segunda no se pronuncia sobre la adscripción del personal del Museo de las Bellas Artes de Valencia, a diferencia de lo dispuesto en la DA Segunda del Decreto 173/2020, del Consell, de aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

La Disposición Final Primera emplaza el desarrollo normativo del nivel administrativo de la Conselleria, a la correspondiente Orden del Conseller, debiendo añadir en el texto propuesto *“...con los informes previos favorables de los órganos competentes...”*, en coherencia con el artículo 23.2 del Decreto 112/2023.



En relación con la Disposición Derogatoria, la previsión “...no obstante, continuarán en vigor aquellas previsiones del mismo referentes al nivel administrativo del departamento, en tanto se dicte la Orden de desarrollo del presente Decreto...”. El nivel administrativo de la Conselleria será desarrollado mediante Orden de la Conselleria, por tanto resulta más adecuado incluir la salvaguarda de las referencias al nivel administrativo en el artículo 2.2, pues resulta contradictorio que la Disposición Derogatoria pretenda salvaguardar disposiciones del mismo Decreto; en todo caso, la cláusula de salvaguarda es materia propia de las disposiciones finales (art.33.2 Decreto 24/2009).

Cuarta.- Tramitación y procedimiento de elaboración del Decreto.

Los reglamentos organizativos o de relación “ad intra” se dictan en el ejercicio de la potestad doméstica de la Administración, y sus efectos se producen principalmente, aunque no exclusivamente, en la esfera interna de la Administración. El Proyecto establece la estructura jerárquica y organizativa de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte, de acuerdo con el artículo 43 de Ley del Consell que se refiere a este tipo de reglamentos de la Presidencia y de las Consellerias, desarrollado por el Decreto 112/2023, del Consell.

Su tramitación debe ajustarse a lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 5/1983, del Consell, si bien el apartado 2 indica, “...en aquellos Reglamentos que versen exclusivamente sobre materias organizativas de la Presidencia y las Consellerias, no serán preceptivos los trámites previstos en los apartados c), e) y f) del apartado 1”. Es decir, no resultan preceptivos los trámites de audiencia e información pública, el informe de la Abogacía de la Generalitat y el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu”. Así mismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 23.2 del Decreto 112/2023, de estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat.

En virtud de lo anterior, consideramos que aún tratándose de un reglamento meramente organizativo, debe incorporarse al expediente:

- Resolución de la persona titular del Departamento de inicio del procedimiento (art.39 Decreto 24/2009), expresando su objeto y el órgano al que se encomienda la tramitación (Subsecretaría);
- Informe de necesidad y oportunidad, suscrito por la Subsecretaria de la Conselleria, expresando que tratándose de una norma organizativa de la administración carece de impacto normativo negativo en determinados ámbitos de protección como la infancia, adolescencia y la familia; así como la ausencia de impacto normativo por razón de género, extremo que debe quedar de manifiesto empleando en el reglamento organizativo un lenguaje adecuado a los postulados de la normativa para la igualdad de mujeres y hombres (Ley 9/2003, de 2 de abril).



- Memoria económica suscrita por la Subsecretaria de la Conselleria sobre la incidencia económica de la disposición, motivando, en su caso, la ausencia de repercusión económica (art.39.1 Decreto 24/2009);
- Así mismo, debe incorporarse el informe de la Subsecretaria de la Conselleria, previsto en el artículo 69.2.d) de la Ley 5/1983, del Consell, al tratarse de una disposición normativa que el Conseller competente debe elevar al Pleno del Consell para su aprobación.

Quinta.- Sobre el contenido del proyecto de Reglamento.

El proyecto de Reglamento establece la estructura orgánica y funcional de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte, y las atribuciones de los órganos superiores y directivos. Sobre el contenido del Reglamento cabe realizar las siguientes consideraciones:

En el artículo 6, *“Dirección General de Cultura”*, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 112/2023, debe incluirse entre las competencias de esta Dirección General, *“...el apoyo técnico y la promoción cultural”*.

El artículo 7, *“Dirección General de Patrimonio Cultural”*, enumera las funciones de este Centro Directivo, entre las que se incluyen:

(...)

d) *la propuesta de creación, gestión y regulación de museos y otros centros de depósito cultural.*

g) *la internacionalización de la difusión, intercambio y conocimiento de nuestro patrimonio histórico-artístico material e inmaterial.*

h) *la coordinación y difusión de la red de museos valencianos (...).*

Ciertamente se trata de competencias de naturaleza transversal, dirigidas en todo caso al desarrollo y la promoción artística en el sentido más amplio del término. De ahí que el ejercicio de dichas funciones debiera contar con la colaboración o coparticipación de la Dirección General de Cultura, bajo la superior dirección, dependencia y coordinación de la Secretaría Autonómica, o justificar, en su defecto, la atribución exclusiva de esas competencias a la Dirección General de Patrimonio Cultural.

La Disposición Transitoria Primera del proyecto de Reglamento, viene a cumplir y materializar en la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte el mandato contenido en la Disposición Transitoria Única, párrafo segundo del Decreto 112/2023, según la redacción dada por el Decreto 126/2023, de agosto, del Consell³cual:

³ DOGV núm.9655 de 4 agosto de 2023



“Régimen transitorio de los servicios comunes.

Los servicios comunes de la Presidencia y de las consellerías en las que se hayan producido transferencias de actividad a otros departamentos que actualmente no cuentan con servicios comunes propios, continuarán prestando estos servicios a las consellerías a las que correspondan estas áreas de actividad, hasta que se desarrollen los Reglamentos Orgánicos y de Funcionamiento de la Presidencia y de las consellerías y se establezca la distribución de efectivos.

Ello no obstante, en el caso de que fuera necesario para garantizar la debida prestación del servicio público en los nuevos departamentos del Consell que no cuenten con servicios comunes adscritos, la Secretaría Autonómica de Presidencia podrá asignar la gestión que corresponde a estos a las unidades administrativas que, asimismo, presten servicios comunes y no estén adscritos a ningún nuevo departamento del Consell. Dicha asignación tendrá carácter provisional hasta la aprobación de la normativa de desarrollo y la distribución de efectivos a que alude el párrafo anterior.”

Esta disposición fue desarrollada mediante Resolución de 8 de agosto de 2023, de la Secretaría Autonómica de Presidencia, por la que se asigna provisionalmente a determinadas unidades administrativas que prestan servicios comunes, la asistencia a la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte. La previsión de la DT Primera del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria, viene a materializar las previsiones del Decreto 112/2023, y de su DT Única, en aplicación del orden jerárquico de las disposiciones reglamentarias que emanan de los órganos con potestad normativa, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 5/1983. La aprobación mediante Decreto del Consell del Reglamento organizativo de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Cultura y Deporte, responde a ese escalafón normativo debiendo cumplir y aplicar los Reglamentos aprobados por el Consell mediante el oportuno Decreto, sin perjuicio de recabar los informes que, en su caso, resulten preceptivos.

Sexta.- Régimen de publicidad activa.

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, regula la “Publicidad activa” en el Capítulo II del Título I. El artículo 16.2 dispone:

“Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.”

Finalmente, el apartado 2 de la Disposición Final Segunda de la Ley 1/2022, señala:

“Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley.”



Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado sistemáticamente en el Capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone:

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).

Expuesto cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, y en la normativa de desarrollo, consideramos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa en los términos previstos en la normativa de aplicación.

Es cuanto procede informar.

En Valencia, el día de la firma

Firmat per [REDACTED]
15/09/2023 10:39:20



Fdo.- Abogado Coordinador